

Paris, le 26 juin 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-141

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et son article 16, paragraphe 1 ;

Vu le code de la santé publique et notamment ses articles L. 1321-1 A et L. 1321-1 B ;

Vu le code de l'environnement et notamment son article L. 210-1 ;

Vu le code de justice administrative ;

Saisie par plusieurs associations d'une réclamation relative à l'accès à l'eau et à l'assainissement des occupants du campement installé à Z ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État lors de l'audience prévue le 30 juin 2023.

Claire HÉDON

**Observations devant le Conseil d'État en application de l'article 33 de la loi organique
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de plusieurs associations visant le refus implicite opposé par la mairie de Z à la demande tendant à la mise en œuvre de solutions permettant un accès à l'eau et à l'assainissement aux occupants du campement installé à Z.

Faits et procédure

Un campement s'est formé en 2018 à Z. Au fil des années, sa densité a fortement diminué. Alors qu'en 2018, près de 300 personnes résidaient sur ce campement, elles ne seraient désormais qu'entre 20 et 30, selon les sources d'information.

Dans ce campement, aucune installation ne paraît avoir été réalisée pour permettre l'accès à l'eau et à l'assainissement des occupants.

À l'occasion de l'instruction de réclamations menée en 2018 par les services du Défenseur des droits, le maire de la commune soulignait dans un courrier du 11 mai 2018 que, s'agissant de l'accès à l'eau « de nombreux sanitaires ou points de douches [étaient alors] accessibles dans sept sites différents de la commune et que « deux nouveaux points sanitaires [seraient] installés d'ici l'été, et auxquels tous pourront accéder ». Également interrogé par les services du Défenseur des droits, le préfet précisait dans un courrier du 7 mai 2018 qu'à l'échelle de la communauté urbaine, existait un accueil de jour pour les personnes migrantes financé par l'État, le département et la ville de Y, géré par le CCAS de Y. Ce lieu, bien identifié des exilés, pouvant accueillir 60 personnes (40 le samedi et dimanche) sept jours sur sept, permettrait notamment un accès à l'hygiène à hauteur de trois douches et une laverie¹.

Selon les réclamants, le point d'accès à l'eau potable le plus proche du campement serait à 1,6km. En plus de ne pas permettre de remplir des bidons, il ne serait pas accessible la nuit. L'accès régulier des exilés à l'eau et aux douches serait donc assuré par les habitants de Z, notamment au travers de l'association Vents contraires.

Par un courrier du 19 décembre 2022, une des associations ayant saisi le Défenseur des droits, a demandé à la commune de Z d'émettre une demande auprès du gestionnaire du réseau d'eau, afin de mettre à sa disposition un point de raccordement pour l'accès à l'eau à l'intérieur du site, d'ouvrir ce point à la consommation d'eau courante et de continuer d'en assurer le paiement de la facture d'eau auprès du gestionnaire. En outre, elle a demandé à la commune de mettre en œuvre une prestation permettant un accès à un dispositif de douches et l'installation d'infrastructures de toilettes.

Ce courrier est resté sans réponse de la part de la commune faisant naître une décision de rejet implicite.

Le collectif d'associations a alors porté à la connaissance du Défenseur des droits les risques d'atteintes aux droits et libertés résultant de cette décision.

¹ *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, 2018, p.27.

Par courrier du 4 mai 2023, les services du Défenseur de droits ont sollicité de la commune de Z des éléments d'informations concernant les risques d'atteintes aux droits et libertés résultant de l'absence d'accès à l'eau et à l'assainissement dans le campement en cause.

Cette demande étant restée sans réponse, s'agissant des éléments factuels de l'espèce, l'analyse du Défenseur des droits ne peut reposer que sur les pièces transmises par les auteurs de la saisine, ainsi que sur celles échangées à l'occasion des instances devant les juridictions administratives, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

Le 29 mai 2023, plusieurs réclamants ainsi que des associations ont introduit un référé-liberté auprès du tribunal administratif de Y afin d'ordonner à la Préfecture, à la Commune de Z, à la Communauté urbaine Y et au Centre communal d'action sociale de Z qu'ils prennent les mesures permettant de mettre fin aux atteintes aux libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative résultant de l'absence d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le campement en cause.

Par une décision du 1^{er} juin 2023², la Défenseure des droits a présenté ses observations devant le juge des référés du tribunal administratif de Y.

Par une ordonnance n°2301351 du 2 juin 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Y a considéré que les personnes exilées vivant dans ce campement « *se trouvent dans un état de dénuement et d'épuisement, n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes à proximité de ce lieu de vie, ne peuvent pas se laver et souffrent en conséquence de pathologies dermatologiques, digestives et infectieuses, et de souffrances psychiques résultant de cette situation* ». Selon lui, de telles conditions de vie révèlent une carence des autorités publiques de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il a ainsi enjoint au préfet et à la commune de Z de créer, à proximité immédiate du campement de migrants, des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches selon des modalités prévoyant des créneaux dédiés pour les personnes vulnérables. Il a ordonné à ces autorités d'organiser, en lien avec les associations requérantes, le nombre, la localisation précise de ces installations et leurs modalités d'accès et de débiter la réalisation de ces travaux dans un délai de huit jours à compter de la notification de son ordonnance.

Le 16 juin 2023, la commune de Z ainsi que le Centre communal d'action sociale de la Commune ont saisi le Conseil d'État en vue de l'annulation de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Y. Le 20 juin, le ministère de l'intérieur et des outre-mer a également saisi le Conseil d'État contre cette ordonnance.

C'est pour statuer sur ces référés que se tient, devant le juge des référés du Conseil d'État, l'audience du 30 juin 2023 en vue de laquelle la Défenseure des droits présente les observations suivantes.

² Décision n°2023-119.

Analyse juridique

Le Défenseur des droits estime que le droit d'accès à l'eau potable peut être considéré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (1). En l'occurrence, le refus implicite de la commune de Z de permettre l'accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire de Z constitue une atteinte grave et manifestement illégale à ce droit (2).

1. Sur la qualification du droit d'accès à l'eau potable en tant que liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le Conseil d'État a déjà été amené à protéger le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement au titre du droit de toute personne à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant. Il a notamment relevé que l'absence de prise en compte des besoins élémentaires des exilés par les autorités publiques en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable peut révéler une carence de nature à exposer ces personnes à des traitements inhumains ou dégradants. Cela est notamment le cas lorsque les exilés, qui « *se trouvent dans un état de dénuement et d'épuisement, n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes et ne peuvent ainsi, notamment, ni se laver ni laver leurs vêtements et souffrent en conséquence de pathologies telles que la gale ou des impétigos, de divers troubles liés à une mauvaise hygiène ou encore de plaies infectées ainsi que de graves souffrances psychiques résultant de cette situation* »³.

Au-delà, il convient de relever que depuis plusieurs années, le droit d'accès à l'eau a été progressivement reconnu par plusieurs instances internationales⁴ puis par l'Union européenne. En particulier, l'article 16, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a consacré un droit à tous d'accéder à l'eau potable.

Cette disposition a été transposée par l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 à l'article L.1321-1 A du code de la santé publique qui dispose que :

« Toute personne bénéficie d'un accès au moins quotidien à son domicile, dans son lieu de vie ou, à défaut, à proximité de ces derniers, à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins en boisson, en préparation et cuisson des aliments, en hygiène corporelle, en hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie ».

Le droit d'accès à l'eau consacré par cette disposition, ainsi que par l'article L. 210-1 du code de l'environnement est concrétisé par le décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine.

Si toutes les dimensions du droit à l'eau définies par l'ensemble de ces dispositions ne peuvent être qualifiées de liberté fondamentale au regard tant des marges d'appréciation laissées aux

³ CE, ord., 31 juillet 2017, n°412125, publié au Recueil Lebon.

⁴ Articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003), (§2 OG15) ; article 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

autorités chargées de leur mise en œuvre qu'à la nature de l'office du juge des référés dans le cadre de l'article L521-2 du code de justice administrative, en revanche, le droit d'accès à l'eau potable paraît relever de la catégorie des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 précité. En effet, le « *défaut d'accès ancien et persistant à l'eau potable* » peut porter atteinte à la santé humaine et priver les individus de la possibilité de satisfaire à leurs besoins les plus élémentaires⁵.

Au surplus, il convient de relever que ce droit est une composante du droit au respect de la vie privée⁶ qui est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁷.

2. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'accès à l'eau potable des habitants du site d'habitat précaire à Z résultant du refus implicite de la commune de garantir leur accès à l'eau

Le refus implicite de la commune de Z de garantir un accès à l'eau des exilés à proximité du site d'habitat précaire paraît de nature à porter une atteinte grave au droit d'accès à l'eau potable. En effet, en raison de ce refus, les exilés souffrent d'un défaut ancien et persistant d'accès à l'eau susceptible d'entraîner des conséquences néfastes pour la santé humaine⁸.

L'établissement d'un tel défaut d'accès à l'eau doit être apprécié concrètement en prenant en compte notamment la distance maximale séparant le point d'accès à l'eau potable le plus proche et le site d'habitat précaire, les voies d'accès à ce point d'eau, ses horaires d'ouverture et les besoins des habitants.

En l'espèce, les parties aux litiges sont en désaccord concernant ces différentes données. En particulier, la commune de Z, soutenue par le ministère de l'Intérieur, estime que le point d'accès à l'eau le plus proche du site d'habitat précaire serait situé à 1 km et non à 1,6 km. Au regard de la transmission tardive de cette analyse par la commune, qui n'a pas répondu à la note envoyée le 4 mai 2023 par les services du Défenseur des droits, ces derniers n'ont pas été en mesure de la soumettre à une procédure contradictoire.

Néanmoins, la situation de l'accès à l'eau potable des habitants du site d'habitat précaire telle que décrite par la commune suffit à établir l'existence d'un défaut ancien et persistant d'accès à l'eau des exilés susceptible d'entraîner des conséquences néfastes pour la santé humaine. En effet, un point d'accès à l'eau potable situé à un 1 km d'une habitation ne peut pas répondre aux besoins élémentaires des habitants d'un site d'habitat précaire même s'ils sont peu nombreux et garantir la salubrité publique. Cette configuration contraint les exilés à utiliser l'eau du canal pour l'hygiène corporelle et le lavage du linge tandis que des pratiques de défécation à l'air libre et à proximité immédiate du campement ont été constatées par les associations réclamantes. Selon le rapport administratif établie par la compagnie de Y de la Gendarmerie nationale du 23 mars 2023, dans ce campement, « aucune infrastructure [ne permet à ces individus constitués en grande partie de mineurs] d'y vivre dans des conditions d'hygiène et de salubrité décentes ».

⁵ Cour EDH, 7 septembre 2020, *Hudorovic et autres c. Slovénie*, req. n°24816/14 et 25140/14, §.116.

⁶ *Ibid.*

⁷ CE, ord., 25 oct. 2007, *Mme Y. c. Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, req. n°310125.

⁸ *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, 2018, p.27.

Par ailleurs, cette atteinte au droit d'accès à l'eau potable des habitants du site d'habitat précaire est manifestement illégale. Les communes, en tant que titulaire du pouvoir de police général, ont l'obligation de prévenir les troubles à l'ordre public et notamment de préserver la salubrité publique. Cette obligation de résultat⁹ implique notamment qu'ils exercent leur pouvoir de police de manière à prévenir les défauts d'accès ancien et persistant à l'eau potable, ayant des conséquences néfastes sur la salubrité publique.

Cette obligation ne peut être conditionnée par la régularité du séjour des personnes concernées ou de leur occupation du terrain.

Par conséquent, en refusant implicitement de permettre un accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire situé à Z, la commune mise en cause a porté une atteinte manifestement illégale au droit d'accès à l'eau potable.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime que le refus implicite de la commune de Z de garantir l'accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'accès à l'eau potable.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État.

Claire HÉDON

⁹ CE, 9 novembre 2018, req. n° 411626, mentionné aux tables du Recueil Lebon.